



*Juan Pablo del Río*

## **El acceso al suelo en la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires. Notas metodológicas sobre un objeto problemático**

**X Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía**

*6 y 7 de noviembre de 2008.*

Este documento está disponible para su consulta y descarga en [Memoria Académica](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar), el repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata**, que procura la reunión, el registro, la difusión y la preservación de la producción científico-académica editada e inédita de los miembros de su comunidad académica. Para más información, visite el sitio

[www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)

Esta iniciativa está a cargo de BIBHUMA, la Biblioteca de la Facultad, que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados. Para más información, visite el sitio

[www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar](http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar)

*Cita sugerida*

*Del Río, J. P. (2008) El acceso al suelo en la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires. Notas metodológicas sobre un objeto problemático [En línea]. X Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, 6 y 7 de noviembre de 2008, La Plata. Disponible en:*

*[http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.800/ev.800.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.800/ev.800.pdf)*

### **Licenciamiento**

*Esta obra está bajo una licencia Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5 Argentina de Creative Commons.*

*Para ver una copia breve de esta licencia, visite*

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/)

*Para ver la licencia completa en código legal, visite*

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/legalcode.>

*O envíe una carta a Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.*

**EL ACCESO AL SUELO EN LA POLÍTICA HABITACIONAL EN EL ÁREA  
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.  
NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE UN OBJETO PROBLEMÁTICO.**

Juan Pablo del Río\*  
[geodelry@gmail.com](mailto:geodelry@gmail.com)

## **Introducción**

En el año 2003 reaparece la construcción de vivienda social como un dato de la política pública a nivel nacional. Dados los antecedentes recientes vinculados a la desatención de las necesidades del hábitat popular, la pregunta obligada es qué condiciones de acceso a la ciudad y al hábitat se generan en un contexto de mayor presencia estatal relativa.

La acción pública en materia habitacional está relacionada con la movilización y la distribución social de recursos producidos colectivamente en el proceso de urbanización. Cualquier diseño y modalidad de implementación de la política vivienda operan el mercado de suelo urbano y el espacio de posiciones que configuran sistemas de oportunidad en la estructura urbana. Por esta razón, cualquier intervención habitacional deja de ser una acción sectorial para transformarse un acontecimiento urbano que modifica el conjunto de las posiciones relativas, reforzando o alterando el lugar que en la ciudad se le asigna a los sectores sociales a los cuales va dirigida.

Nuestra hipótesis es que la política de vivienda actual es redistributiva en términos socioeconómicos en tanto el Estado interviene de manera directa en la construcción de vivienda y barrio para los sectores de bajos ingresos, pero no necesariamente verifica una mayor equidad espacial en el acceso a la condiciones generales de calidad urbana, dado que no se visualizan cambios relevantes en el patrón de localización residencial de los sectores populares en la estructura socioespacial metropolitana en comparación a la década anterior.

---

\* Becario ANPCyT con sede de trabajo en el Instituto del Conurbano – UNGS y doctorando en geografía UNLP.

El objetivo de este trabajo es realizar un ejercicio de problematización de la relación entre la vivienda y el espacio urbano con el fin de generar nuevos interrogantes e ir recortando nuestro objeto de estudio. Dado el carácter preliminar de este avance en la formulación de nuestro proyecto de tesis, no se formula aquí una propuesta acabada, ni respuestas a las preguntas formuladas, tampoco se presenta un sustento empírico a nuestras proposiciones que más bien tienen un carácter exploratorio o hipotético.

Hechas estas aclaraciones, vale aclarar el contenido del artículo. Primero, se busca situar las tendencias metropolitana reciente que dan cuenta de la arena urbana a ser intervenida actualmente. El objetivo es dar cuenta de la ampliación de contradicciones en la producción del espacio urbano, con el fin de reconocer las dificultades pero también los alcances necesarios de una política que pretenda generar una matriz de integración. Segundo, se citan muy brevemente los antecedentes en materia de política habitacional de los años noventa, el desmantelamiento de concepto de vivienda social, los lineamientos definidos por el Banco Mundial y los escasos resultados alcanzados por parte del Estado en cubrir las necesidades habitacionales en dicho período. Tercero, se presenta el Plan Federal de Viviendas como una política novedosa por su escala pero con características que hacen dudar de los aprendizajes en relación a un enfoque integral del concepto de hábitat. Cuarto, se indagan una serie de aspectos conceptuales que recorren la relación vivienda-espacio urbano como eje o recurso de problematización metodológica. Para finalmente, presentar lo que podemos llamar nuestro objeto de estudio y una serie de interrogantes que pretenden guiar nuestros futuros avances en el proceso de investigación.

## **En qué ciudad construimos vivienda**

En la Argentina las últimas décadas estuvieron marcadas por la insignificante presencia estatal directa en el desarrollo urbano, más bien se perfeccionó el papel “facilitador” del Estado en el proceso de acumulación del capital. En materia habitacional la acción pública se caracteriza por la focalización, una intervención escasa sin escala frente al déficit y el desmantelamiento de la idea de la vivienda social.

Los antecedentes recientes de diagnóstico para Metrópolis de Buenos Aires<sup>1</sup> se encuentran atravesados por la historia de la reestructuración económica, la redefinición de rol del Estado y

---

<sup>1</sup> En los “*Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*” de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Subsecretaría de urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (DPOUT-SUV, 2007).

la desigualdad social como pauta de reorganización de espacio metropolitano. La reestructuración económica asociada a la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, la apertura comercial-financiera y la desregulación de los mercados generó la desindustrialización de la metrópolis junto al avance de la terciarización de las actividades económicas, donde la expansión del comercio y los servicios sustituyen a la industria como principal demandante de espacio en las periferias y la renovación intersticial en el área central. En el plano estatal la privatización de las empresas públicas y la concesión de los servicios urbanos marcan los retrocesos de las funciones de planificación. El modelo territorial emergente está marcado por la creciente segregación socioespacial y por una economía que se fragmenta hacia los extremos: las islas de los sectores de altos ingresos y los enclaves globalizados, por un lado, y las áreas marcadas por la concentración de la pobreza y por la economía informal, por otro, mientras que los espacios urbanos de las clases medias y trabajadores se caracterizan por el deterioro y el empobrecimiento producto de la desinversión y la pérdida de la actividad industrial y comercial (DPOUT-SUV, 2007).

La transformación urbana exhibe tensiones de acumulación del capital inmobiliario y la desposesión de activos de los sectores populares. En este sentido el incremento de la informalidad urbana es un indicador del deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y las restricciones en el acceso a la ciudad, producto de la precarización del empleo, la caída en el salario real, el aumento del desempleo y la pobreza, la privatización de servicios públicos, el encarecimiento del costo urbano, la desaparición del crédito accesible y la inexistencia de oferta-producción formal de suelo y vivienda para estos sectores sociales. Como contrapartida el capital inmobiliario refuerza la producción de espacio urbano desarrollando nuevos nichos de mercado para un segmento muy reducido de la población. Esta situación es inexplicable sin abordar la connivencia de intereses entre actores públicos y privados que constituyen entramados institucionales que regulan los mercados urbanos. Según Smolka (1981) el capital inmobiliario, como capital incorporado, es una relación social que de manera orgánica articula Estado, constructora, financieras, etc. y actúa como una fracción de capital que se valoriza y se expande al intentar asumir el control del proceso de creación y apropiación de rentas del suelo.

El cambio de reglas derivado de la privatización de empresas públicas y reforma del estado se orientan a otorgar mayores incentivos al mercado, altera los márgenes de acción del sector privado y el sector público en términos de desarrollo urbano. En el nuevo escenario de la relación capital-trabajo y el proceso de concentración de ingresos la oferta del desarrollo urbano

intensifica su orientación hacia los sectores de mayores ingresos. Este proceso fue acompañado por el abandono de áreas de gestión y control del Estado, lo que facilitó la apropiación funciones de planificación urbana orientadas a la producción de nuevos sistemas de objetos urbanos (vinculados a espacios residenciales, de producción y consumo) altamente rentable, comercializados y controlados por el sector privado (Janoschka, 2002).

Según este autor se observa una pérdida del espacio público en estas formas de crecimiento urbano, con una merma de los rasgos de integración de la ciudades latinoamericanas a partir de la difusión de acceso restringido o la intensificación de barreas en función del nivel de ingreso. Por otro lado, se registran cambios en la centralidad pública, aparecen centralidades complementarias por fuera del área centrales históricas, donde funciones urbanas centrales tradicionales no poseen una relación funcional con el núcleo urbano y se localizan en lugares aislado del espacio suburbano, siendo uno de sus principales atributos la apariencia de “espacio público”, el control de forma privada y el desarrollo hacia el interior vinculado al consumo en detrimento de los espacio abiertos.

De esta forma, se visualiza un patrón regresivo en la distribución del espacio metropolitano. Como corolario los ámbitos residenciales de mayor expansión en los años noventa has sido las urbanizaciones cerradas y los asentamientos informales. Mientras que se produce incremento de la superficie controlada por los sectores de altos ingresos en la periferia urbana, cada vez más población vive en villas y asentamientos<sup>2</sup>. En investigaciones anteriores (Cravino, del Río y Duarte, 2008) se observó que en los últimos 25 años la población en villas y asentamientos creció en términos relativos al 220% mientras que el conjunto del Conurbano Bonaerense lo hizo al 35% (periodo de referencia 1981-2006). Dando continuidad a dichas tendencias, post crisis 2001/2002 se produce un *boom* inmobiliario en áreas centrales con un incremento de la superficie construida, el aumento de la oferta se retraduce –llamativamente- en un aumento de los precios de los inmuebles y la demanda es efectiva aún cuando se restringe la posibilidades de acceso al mercado en términos de año/salario medio (Baer, 2008).

## **La política habitacional argentina de los años noventa**

---

<sup>2</sup> A partir de algunas estimaciones sobre datos disponibles en la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la provincia de Bueno Aires (DPOUT, 2006) las urbanizaciones cerradas de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y los asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) relevados por el Equipo Infohábitat (2006) pueden sacarse algunas conclusiones a pesar de la diferencia de la unidad de análisis espacial. Si tomamos como referencia el área urbana de la RMBA, las urbanizaciones cerradas aproximadamente el 1% dela población y el 15% de la superficie y los asentamientos informales representan el 1% de la superficie 9% de la población. Además de esta distribución se debe considerar que ambos fenómenos han tenido una dinámica de crecimiento brutal en los últimos 15 años.

La literatura especializada sobre la política habitacional indican que tras una cierta tradición de regulación se produce un desplazamiento de la acción estatal, abandonando la concepción social de la vivienda y siendo los resultados en materia de política habitacional en el AMBA de escasa incidencia en relación a las crecientes necesidades.

Desde mediados del setenta y en particular en los noventa, se verifica un cambio “del intervencionismo estatal a la estrategia facilitadora” (Puebla, 2002; Cuenya 1997) siendo las máximas del modelo: i) la modernización del sector por medio de la mayor participación de los promotores privados, ii) desarrollo del derecho de propiedad; iii) descentralización y simplificación administrativa, iv) reducción de costos indirectos y de subsidios, v) nuevos esquemas de recuperación, vi) abandono de la concepción de constituir reservas territoriales con el respectivo encarecimiento de la producción habitacional, dado un esquema de provisión de suelo a cargo de promotor mediante mecanismo de mercado.

El sistema centralizado de provisión de vivienda social (consolidado en 1972 con el Fondo Nacional de Vivienda), el cual había sido concebido con un carácter solidario y “universal” fue desarticulado y reemplazado por una política errática, basada en una estrategia de focalización y descentralización, donde el Estado se retiró como vector del mercado inmobiliario para asumir un rol de facilitador y de asistencia particularizada a determinados sectores de la población. De esta forma abandona, condena y deconstruye la idea de la vivienda social, para reinstaurar el principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda (Cravino, Fernández Wagner y Varela; 2002). Según estos autores la política habitacional para el AMBA se caracteriza en los años noventa, por el tratamiento marginal de la vivienda y una centralización de la política de radicación y regularización *ex post*. Esto significó que los sectores populares fueron los protagonistas activos de la política habitacional de los noventa, mediante el empleo de su tiempo en el proceso de autourbanización y autoconstrucción de la ciudad.

El Estado asume un rol pasivo frente a los procesos de movilidad habitacional, pero realmente activo en la definición de las condiciones territoriales que marca un escenario urbano cargado de hostilidad, nos referimos (a lo desarrollados en el apartado anterior): el desmantelamiento de las instituciones de seguridad social, la privatización de las empresas de servicios públicos, la venta de activos del Estado para desarrollos inmobiliarios, la producción de la ciudad a partir de enclaves y la retracción del espacio público, entre otros factores.

## **El Plan Federal de Viviendas, política habitacional o reactivación económica?**

En el año 2003 se instala la construcción de vivienda social a escala nacional como un eje central en la agenda pública. En el período actual los recursos nominales invertidos por el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) son muy significativos. El total de viviendas planificadas por el PFCV para el período (2003-2011) se aproxima a la magnitud del crecimiento del área metropolitana del anterior período censal (1991-2001).

Según los convenios marco en el año 2004 y 2005, la inversión asciende en la primera etapa (2004-2006) a \$ 3.875 millones para la construcción de 120 mil viviendas y en la segunda etapa (Convenio Plurianual) a \$ 17.400 millones para la construcción de 300 mil viviendas en toda la Argentina. Esto implica en los 24 partidos del Gran Buenos Aires una inversión total al año 2011 de \$ 5.585 millones y 102 mil viviendas, con un costo de \$ 30 mil por viviendas y superficie mínima financiada por la Nación de 44 m<sup>2</sup>, en la primera etapa, y un costo de \$ 66,6 mil por vivienda actualizable según inflación y superficie mínima de 55 m<sup>2</sup>, en la segunda etapa<sup>3</sup>. En términos históricos la cantidad de intervenciones habitacionales ejecutadas entre 2004-2007 iguala las intervenciones realizadas en los últimos 27 años (1976-2003) en el AMBA<sup>4</sup>.

En el plano cuantitativo, la escala de la política de vivienda ofrece oportunidades de incidir en las necesidades sociales, el déficit habitacional y las tendencias de producción del espacio metropolitano. Sin embargo, desde una dimensión cualitativa la evaluación de la política pública requiere analizar el sentido que adquiere la misma en proceso de implementación, la configuración particular del entramado de actores e intereses en cada jurisdicción con sus respectivas variantes territoriales y el nivel de articulación con la política urbana. Otro criterio de evaluación no menor, es contrastar la propuesta de la política de vivienda con las necesidades concretas de los sectores populares y sus prácticas de acceso/uso del espacio residencial.

El escenario en el Estado recupera la cuestión de la vivienda en la agenda es poco alentador. Tras la crisis social y económica del año 2001/2002, el imperativo de la nueva administración nacional es reactivar la economía. El principal objetivo de la política del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a mediados del 2003 -en la definición del PFCV-, es *“fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción”* mediante la generación de puestos de trabajo directos e indirectos del sector e *“incidir significativamente en la reducción de la tasa de desempleo”*. De esta manera, la política de

<sup>3</sup> Estos datos implican una inversión inédita en materia habitacional, aunque hoy se encuentran desactualizados y atravesado por un contexto caracterizado por los ajustes inflacionarios, la renegociación de los montos entre las empresas y Estado, la incertidumbre en relación a los tiempos de ejecución de la segunda etapa del PFCV y los recaudos frente al control de superávit fiscal asociado a la crisis internacional.

<sup>4</sup> Informe realizado por el Equipo Infohábitat (Instituto del Conurbano Bonaerense-UNGS) para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV, 2007).

vivienda tiene en su concepción una familiaridad con las políticas sectoriales de obra pública que busca mediante la construcción de viviendas, la dotación de infraestructura y equipamientos sociales impactos en el mercado laboral, la demanda de insumos industriales y el incentivo al sector de la construcción.

Otro rasgo que rescatamos en el cercamiento de nuestro objeto de estudio es el papel que juega la disponibilidad de suelo urbano vacante, dado el papel estructural del suelo en la construcción de la vivienda como soporte proceso productivo y las oportunidades relativas que genera la localización o posición en la estructura urbana. Un dato llamativo de la política de vivienda es la nula previsión de la adquisición de suelo y los efectos de la demanda agregada en el corto plazo en la dinámica de la economía urbana. En el Conurbano Bonaerense, el agotamiento del stock de suelo urbano vacante en el primer cordón metropolitano y la escenario de escasez en el segundo cordón para el próximo período censal (2001-2011)<sup>5</sup> ponen fin a las reservas de los tradicionales “loteos populares” y genera la condiciones para que la provincia de Buenos Aires realice una adaptación del PFCV, denominada subprograma “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU). Frente a la escasez de suelo y la imposibilidad de gestión del mismo en los tiempos de ejecución impuestos por la Nación, la provincia efectuó en año 2005 un llamado a licitación para la construcción de viviendas con provisión de tierras y proyecto de urbanización por parte de las empresas oferentes.

En esta operatoria decidimos detener nuestra atención porque resuelve la adquisición del 75% del suelo para la construcción de vivienda nueva en el AMBA<sup>6</sup> por fuera de las áreas autoconstruidas por los sectores populares<sup>7</sup>. Por otro lado, nos interesa analizar la operatoria TPU debido a que es el sector privado quien resuelve la gestión del suelo con el aval público, siendo el criterio rector: la compra de suelo en el mercado determinada por capacidad de pago y una demanda derivada del sector público.

## **Aproximaciones a la problematización de la relación vivienda-espacio urbano**

En este esfuerzo por definir nuestro objeto de estudio entendemos que la dimensión espacial es constitutiva del mismo, la vivienda-suelo esta estructuralmente asociada al espacio urbano. En

---

<sup>5</sup> Pugliese, L. (2004) “Programa de gestión del suelo urbano” UGEIF Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

<sup>6</sup> Según datos del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires para octubre de 2007.

<sup>7</sup> Es decir, no se consideran mejoramientos ni construcción de vivienda nueva en los tejidos ya urbanizados por los sectores populares, nos referimos a las intervenciones del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos.



este sentido, es necesario concebir al espacio urbano en un sentido amplio, como localización, como medio de producción y fuerza productiva, como orden y norma, como disposición subjetiva y como objeto de consumo, de disputa y de política. En el marco de esta complejidad intentaremos recuperar alguna de estas dimensiones en nuestro proyecto de investigación.

La dinámica de la economía urbana indica que una política de vivienda implica intrínsecamente una política de suelo. Este rasgo descuidado o no atendido en PFCV está completamente atravesado por la necesidad de discutir cuál es la ciudad produce ésta política habitacional, si es que produce ciudad. Por esta razón consideramos necesario observar la localización de la vivienda social en la estructura urbana, la distribución de condiciones de calidad urbana implícita en la política, la disputa por la centralidad urbana y las huellas de la política en las necesidades cotidianas de uso de la ciudad de sus habitantes y en las trayectorias habitacionales de los mismos.

Desde nuestra concepción la cuestión urbana es la disputa por la centralidad y el espacio público. Nuestras sociedades aceptan en mayor o en menor medida la necesidad de construir vivienda social, pero dónde... el término vivienda social parece ser incompatible con el de centralidad, en esta proposición el orden espacial latente se hace presente.

Siguiendo a Lefebvre (1972), la ciudad es esencialmente centralidad, forma puntual que reúne, amontona, congrega, concentra creaciones; es proximidad, relación, simultaneidad, punto de encuentro de lo diferentes. La idea de centralidad encierra heterogeneidad y conflicto. La ciudad implica la “existencia recíproca y la manifestación de la diferencia procedente del conflicto o que lleva a los conflictos” (Lefebvre, 1972: 124). Para este autor, desde la lógica de la forma la ciudad es centralidad y desde la dialéctica del contenido es diferencia y contradicción. Sin embargo, la isotopía de los planes de vivienda social parecen alejarse de esta idea de ciudad.

Otro de los rasgos constitutivos del espacio urbano es la presencia del espacio público, el cual es intrínsecamente inseparable de la idea de centralidad, difícilmente los efectos de aglomeración sean posible sin la noción de lo público. Este vector surca el proceso de construcción de la ciudad definiéndolo como un fenómeno colectivo, se extiende desde la gestión del conflicto hasta urbanismo de redes y los equipamientos públicos.

En los barrios informales en la periferia del Conurbano Bonaerense lo habitantes perciben que la ciudad es el “centro” y no siempre sus ámbitos territoriales son registrados como parte de la “ciudad”. Recuperar esta dimensión para la evaluación de la política habitacional resulta más que interesante. Pero cómo operacionalizar las nociones de centralidad y su densidad pública,

cómo identificar las representaciones en relación este fenómeno, cómo identificar las distancias relativas a la ciudad planteada en estos términos.

Atendiendo la cuestión de la localización vemos que por lo general tiende a ser un rasgo desestimado por su carácter descriptivo asociado a la acción de localizar algo en el espacio absoluto. Sin embargo, al trabajar esta dimensión en clave topológica recuperando la idea de ubicación y articulada a la noción de escala y tiempo, esta categoría adquiere mayor potencial. En el espacio relativo los objetos reales se encuentran diferenciados, su posición singular es constitutiva de la idea de lugar, la misma puede variar por modificación de los atributos específicos o locales y por el movimientos de la totalidad, que no es mas que la referencialidad hacia otros lugares y procesos con los cuales esta relacionado (interna o externamente)<sup>8</sup>.

En nuestro caso, el espacio de posiciones puede ser definido a partir de la distribución de los distintos lugares, en función del acceso a las condiciones generales de calidad urbana y el perfil socioeconómico de sus habitantes. En términos relacionales cada posición se define en relación con las otras, en función del conjunto de posiciones posibles y de la historia o el movimiento del espacio de posiciones, esto implica interpretar las tendencias particulares del proceso de urbanización.

El hábitat y la vivienda están estrechamente vinculadas al soporte suelo y atravesados por el papel constitutivo de la renta del suelo en la ciudad. En la ciudad el suelo urbano adquiere calidad como tal, en tanto soporte de actividades y procesos sociales. Los terrenos asumen el carácter de urbanos cuando poseen una serie de servicios e infraestructura, junto a otros valores de uso complementarios como el comercio, la plaza, el centro cultural, el hospital, el lugar de trabajo. La localización residencial posibilita en mayor o menor medida el acceso a un conjunto de oportunidades económicas, sociales y culturales derivadas del “efecto del lugar” (Bourdieu, 1999). Sin embargo, en la dinámica urbana el control de estos efectos se transforma en un objeto de disputa, su clasificación o monopolización en manos del mercado atenta contra la integración urbana.

---

<sup>8</sup> El cambio en la singularidad modifica el lugar, lo que permite registrar un acontecimiento –así se crea un *lugar objeto acontecimiento* como los denomina Escolar (1998)-. Las múltiples relaciones posibles entre ellos permite la abstracción de un sistema de posicionamiento temporal-espacial relativo. Es así que un mismo objeto puede encontrarse en dos lugares al mismo momento. Esta paradoja espacial se comprende mejor si a partir del conjunto de relaciones entre objetos diferenciados y modificados existentes, nos despojamos de la posición absoluta, para afirmar que los objetos se encuentra en localizaciones y dataciones independientes de los objetos existentes. “Esta independencia deberá entenderse (...) como una posición relativa del objeto existente (dentro de cierta geometría y cierta cronología específica) mensurable respecto la diferenciación y modificación de otros objetos existentes” (Escolar, 1998: 93).

En la economía urbana, la irreproductibilidad del suelo deriva de la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras posiciones urbanas. Los diversos demandantes de espacio concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso, por lo tanto la oferta de suelo resulta inelástica, es decir es estructuralmente escasa. Adicionalmente, las características de ubicación son muy difíciles de destruir pues su duración es de muy largo plazo (Morales, 2007). En este sentido, la vivienda y el suelo se encuentran estrechamente vinculados al espacio, sus características extrínsecas están definidas por la ubicación única e irrepetible en una determinada estructura socioespacial, lo cual determina en mayor o menor medida las posibilidades de absorber beneficios de los “efectos exteriores urbanos” (Harvey, 1973) y de la ciudad como “valor de uso complejo” (Topalov, 1979)<sup>9</sup>.

En regiones como las nuestras la escasez de suelo servido, barato y bien localizado genera escenarios de escasez virtual aumenta la posibilidades de generación de rentas de los sectores que controlan la propiedad del suelo y mantiene a numerosos sectores de la población alejados de participar del “producto” urbano. En este sentido, es necesario concebir que la acción pública en materia habitacionales está asociada a la movilización y la distribución social de recursos y del valor producido colectivamente en el proceso de urbanización. Cualquier diseño y modalidad de implementación de la política de vivienda social operan el mercado de suelo urbano y el espacio de posiciones relativas mencionado anteriormente, por tanto, no supone un acontecimiento sectorial sino una política que modifica el conjunto de las posiciones urbanas, reforzando o alterando el lugar que la ciudad tienen los sectores sociales a quien va dirigida.

Para analizar la posición asignada en la ciudad a los sectores populares a través de la vivienda social en su dimensión más objetiva, es interesante recurrir al concepto operativo de estructura socioespacial propuesto por Lago (2002), entendida como el patrón de distribución de la población según el perfil socioeconómico para las diferentes áreas que conforman el espacio metropolitano, integrándose el grado de concentración de los diferentes grupos sociales y el grado de homogeneidad social de las áreas. Al cruzar esta categoría con las condiciones calidad

---

<sup>9</sup> El *valor de uso complejo urbano* (Topalov, 1979) se constituye a partir de la articulación en el espacio de valores de uso elementales caracterizados por ser bienes colectivos, no mercantes y con períodos largos de rotación de capital. La ciudad como producto colectivo concentra las condiciones generales de la producción generando *efectos útiles de aglomeración* que determinados sectores de la sociedad internalizan sin controlarlos individualmente ni participar activamente en su producción. En la literatura anglosajona de la época encontramos una preocupación similar acerca de los efectos de las actividades de cualquier elemento urbano sobre otros elementos urbanos, estos *efectos exteriores urbanos* (Harvey, 1973) son subproductos, intencionados o no, de las actividades de agentes públicos o privados y donde los beneficios y costos que constituyen el sistema urbano son distribuidos en la ciudad mediante mecanismos ocultos en la dimensión espacial.

urbana -entendiendo por esta, la cualificación del espacio urbano como una articulación compleja entre la accesibilidad a las infraestructuras, la conectividad al transporte público y la proximidad a la centralidad urbana- es posible vincular el acceso y los efectos de aglomeración con la distribución de condiciones generales de calidad urbana y realizar una lectura de la división social del espacio urbano en función de su estructura urbana y su estructura social.

Por otro lado, para evaluar el lugar asignado en la ciudad a la vivienda social, es preciso recuperar la mirada de los nuevos habitantes de estos barrios producido desde la lógica del Estado. El acontecimiento de la mudanza supone asumir un nuevo lugar en la ciudad, un cambio en la trayectoria habitacional de los actores y de las geografías personales en los usos cotidianos de la ciudad. La lectura propuesta implica reconocer el impacto en el capital locacional<sup>10</sup> de los habitantes y las prácticas espaciales<sup>11</sup> que instituyen desde la lógica de la necesidad cotidiana en relación al espacio urbano. Según Abramo (2006) es posible identificar tres factores que inciden en la decisión residencial, la preferencia por accesibilidad, la preferencia por vecindario y la preferencia por “estilo de vida”. Estas preferencias son constituidas y constituyentes de un capital locacional que se pone en juego cotidianamente en el uso del espacio urbano y en los procesos de movilidad residencial.

La localización residencial de las familias pobres es un elemento importante en sus estrategias de reproducción a partir de la relación vivienda-transporte y el resto de los elementos de consumo familiar. Tienen un peso importante el acceso relativo a núcleos de empleo, renta, comercios, servicios y equipamientos. También incide, en el universo de las externalidades “apropiables” por estas unidades domésticas, la eventual convivencia con grupos familiares de ingresos superiores. Las estrategias familiares disponen de un capital locacional que se aprecia/devalúa a lo largo del tiempo según la localización relativa en permanente reconfiguración del

---

<sup>10</sup> Según Bourdieu (1999) el espacio social reificado se presenta en como la distribución material de un conjunto de bienes y servicios pero también de agentes individuales y grupales localizados físicamente provistos de oportunidades diferentes de apropiación según el volumen y la estructura de capital y la distancia a dichos bienes. Esto configura diferentes regiones en el espacio físico, de esta forma el espacio social se inscribe tanto en las estructuras espaciales como en las estructuras mentales, que son en parte producto de incorporación de las primeras. Para este autor el hábitat contribuye a formar *habitus* y éste construye hábitat por medio de los usos sociales que induce a darle.

<sup>11</sup> Las prácticas espaciales refieren a la forma en la que se genera, utiliza y percibe el espacio, son eje del territorio-experiencia. Este concepto recuperado por Oslender (2002) quien lo trabaja de forma conjunta a la noción de espacios de representación de Lefebvre. Estos espacios son los espacios vividos que representan formas de conocimientos locales y poco formales; no son ni homogéneos ni autónomos se desarrollan constantemente en relación dialéctica con las representaciones dominantes; son dinámicos, simbólicos, y saturados con significados, contruidos y modificados en el transcurso del tiempo por los actores sociales. Son construcciones arraigadas en experiencia y constituyen un repertorio de articulaciones caracterizadas por su flexibilidad y su capacidad de adaptación. Los espacios de representación no necesitan obedecer a reglas de consistencia o cohesión. Llenos de elementos imaginarios y simbólicos, tienen su origen en la historia colectiva y en las trayectorias de los individuos.

mapa de externalidades urbanas y la cualificación intra-barrial a lo largo plazo. Al momento de tomar decisiones las familias realiza evaluaciones de la posición de su capital (inmueble-residencia) y de los beneficios/ pérdidas de su movilidad residencial en la estructura urbana (Abramo, 2006).

Desde esta forma se propone una lectura distinta de la política, en función de los recorridos de los habitantes y sus experiencias habitacionales previas. A su vez, resulta interesante analizar el impacto de la mudanza en las redes sociales y relaciones de vecindad -que en muchos casos constituyen economías de solidaridad territorializadas-, la percepción de la calidad del nuevo entorno urbano, los desplazamientos cotidiano vinculados al uso de la ciudad (trabajo, consumo, recreación, etc.), la trayectoria laboral de los habitantes y las estrategias de reproducción social de las unidades domésticas.

### **Hacia la definición de nuestro objeto de estudio**

Como corolario del recorrido que hemos desarrollado en este proyecto nos proponemos realizar una evaluación de la política de habitacional desde un enfoque poco convencional para tradición vivendista, ya que foco no esta puesto en el ámbito de la vivienda ni al interior de los barrios de vivienda en sí. Más bien interesa indagar la posición relativa de la acción pública en materia de vivienda social en la estructura urbana -como un campo complejo de distribución de recurso y oportunidades de acceso a los efectos de centralidad urbana- y el impacto de estas intervenciones habitacionales en la geografía personal de los sujetos de la política –en base a los recorridos cotidianos en uso de la ciudad, la trayectorias habitacionales previas, la valorización de su capital locacional y las representaciones en relación a la integración con el nuevo entorno urbano y el acceso a la ciudad-.

Dicho de otra manera, se busca analizar el lugar de la viviendas social en la estructura socioespacial, articulando el papel estructural del mercado de suelo en la distribución una matriz de oportunidad que impacta diferencialmente en las estrategias de reproducción social con la exploración de las disposiciones y trayectorias urbanas de los actores que terminas por definir el contenido del lugar.

En este marco las principales interrogantes a los que intentaremos darle repuesta en las próximas etapas del proceso de investigación, son: ¿Cuál es el lugar asignado en la ciudad a los sectores populares desde la política de vivienda actual? ¿Qué posición ocupa la vivienda social en la estructura socioespacial? ¿Qué consecuencias tiene para sus habitantes? ¿Cómo

valoran la política? ¿Cómo se manifiesta en sus prácticas cotidianas de uso de la ciudad? ¿Es problematizado (y cómo) el acceso a la ciudad por los habitantes de estos barrios? ¿Cuál es la política urbana implícita en la actual política de vivienda? ¿La política actual modifica los patrones segregación residencial de los sectores populares? ¿Por qué en el Conurbano Bonaerense el principal mecanismo utilizado en la adquisición de suelo urbano es la compra vía el mercado a través del sector privado? ¿Qué regulaciones urbanísticas impone el sector público al modalidad TPU-PFCV? ¿Qué diferencias en la localización de los sectores populares se observan entre el escenario definido en gran proporción por el acceso al suelo a través del mercado informal en los años noventa y el escenario actual caracterizado por la política de vivienda social?

## **Bibliografía**

- Abramo, P. (org) (2006) A cidade da informalidade. O desafio das ciudades latino-americanas. Sette Letras. FAPERJ. Río de Janeiro.
- Baer, Luis (2008) "Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002". Revista Ciudad y Territorio, XL (156). Madrid.
- Bourdieu, P (1999) La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica. México.
- Bourdieu, P (2001) Las estructuras sociales de la economía. Editorial Manantial. Bs As.
- Cravino, M.C.; del Río, J.P. y J.I. Duarte (2008) "Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y vilas Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Cravino, M.C (org.) Los mil barrios (in)formales del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- Cravino, M. C.; Fernández Wagner, R. y O. Varela. (2002) "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90". Instituto del Conurbano, UNGS. Buenos Aires.
- Cuenya B. y A. Falú (Comp.) (1997) Reestructuración del Estado y Política de vivienda en Argentina. Universidad de Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC.
- Dattwiler, R.H. (2007) "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile". Revista Eure (Vol. XXXIII, Nº 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007
- Duhau, E. (1998) Hábitat popular y política urbana. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. 304p.
- DPOUT-SUV (2007) Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial.
- Escolar, E (1998) "Lugar, acontecimiento y realismo filosófico, el problema de la teoría del espacio y del tiempo" En: Doc. Anal. Geogr. 32, 1998. 71-96.

- Harvey, D (1973) Urbanismo y Desigualdad Social. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Janoschka, M (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. En Revista Eure v. 28 n 85. Santiago.
- Jaramillo, S. (2003) "Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías" CIDE Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.
- Lago, L. C. (2002) "A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos". En: VVAA (2002) Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade. Cuadernos IPURR-UFRJ. DP&A Editora. Río de Janeiro.
- Lefebvre Henri. (1972). La revolución urbana. Alianza Editorial. Madrid.
- Morales Schechinger, C. (2007) "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano" Mimeo. Módulo de Mercado de Suelo Urbano en América Latina. LILP.
- Oslender, U (2002) "Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una especialidad de la resistencia" En: Scripta Nova. Universidad de Barcelona.
- Puebla, C (2002) Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadora. Los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994. El colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y desarrollo Urbano, México.
- Rodríguez, A y Sugranyes A (2004) "El problema de vivienda de los "con techo" en Revista Eure v. 30 n 91. Santiago.
- Santos, M. (2000) La naturaleza del espacio. Editorial Ariel. Barcelona.
- Smolka, M. (1981). "Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema" Revista Interamericana de Planificación. SIAP. Vol. XV nº 60.
- Topalov, C (1979) La urbanización capitalista. Editorial Edicol. México.
- Torres, H. (1993) Mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Buenos Aires. Serie Difusión 3. Ed. Dirección de Investigaciones. Secretaría de Investigación y posgrado.
- Yujnosvk, O. (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.